

L'accueil des étrangers dans les services publics

I'exemple de la Caisse d'Allocations Familiales

*Christophe CADEAU **

Comment concilier, en matière d'accueil dans les administrations (ici la Caisse d'Allocations Familiales), l'égalité de traitement (la loi oblige) et l'adaptation à un public d'usagers particuliers (étrangers, exclus, précaires) qui nécessitent un tant soit peu d'ajustements des règlements ? Car s'il y a égalité pour tous devant le droit, tous n'ont pas les mêmes capacités à apprécier leurs droits et devoirs.

La question de l'accueil des populations étrangères dans un service public tel que la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) est généralement abordée à travers la référence au principe républicain de l'égalité de traitement. Tous les usagers ont droit à un égal accès au service, sans considération de leur origine nationale ou de leurs spécificités culturelles. Ceci valant particulièrement dans le domaine des droits sociaux où l'égalité entre nationaux et étrangers est très forte. Cet universalisme est au cœur de ce que l'on a coutume d'appeler le modèle français d'intégration, et sa force est reconnue par tous les observateurs.

Adossée au principe d'égalité de traitement, l'absence de politique spécifique d'accueil des étrangers est la réalité dominante dans les CAF d'aujourd'hui.

Toutefois, sans remettre en cause la valeur fondatrice de ce principe d'égalité, les années récentes marquées par le développement d'un chômage de masse et la précarisation d'une partie de la société française, ont fait naître chez les usagers des services publics sociaux un besoin de prise en compte de leurs attentes spécifiques qui s'exprime avant tout sur le terrain de leurs conditions d'accueil au sens large du terme. La "simple" égalité de traitement ne suffit plus et une attention particulière doit être portée aux populations en difficulté pour qu'elles puissent bénéficier d'une véritable égalité de droits.

Rappelons en effet que les CAF ont été depuis les années 80, soit à travers leurs services administratifs — puisqu'elles assurent le versement des aides individuelles au logement et de trois minima sociaux importants dont le RMI — soit à travers les interventions de leurs travailleurs sociaux, l'un des services publics les

* Responsable du département prestations, Caisse d'Allocations Familiales, Grenoble

plus directement confrontés à la montée de la précarité et de l'exclusion. Et de fait, c'est également comme composante de l'accueil des publics en difficulté qu'a été vécue la relation avec les populations d'origine étrangère. Le présent article se propose donc, sur la base de l'expérience de terrain constituée par l'activité de la CAF de Grenoble, de développer l'analyse qui vient d'être rapidement esquissée.

La force de l'égalité des droits entre français et étrangers

Le droit de la protection sociale est fondé sur le principe de l'égalité entre les nationaux et les étrangers en situation régulière. Ce principe est inscrit dans les textes les plus solennels, qu'il s'agisse du préambule de la Constitution de 1946 repris par celle de 1958 ou de nombreux traités internationaux ratifiés par la France, et sanctionné par les plus hautes juridictions, internes (Cour de Cassation) ou internationales (Cour de Justice des Communautés Européennes).

Sa valeur juridique et symbolique est donc très forte, même s'il continue de supporter quelques exceptions qui prennent de ce fait figure d'anomalies juridiques. Ces exceptions sont toutefois parfaitement circonscrites et il y sera très prochainement mis fin. On vise ici le fait que le droit à certaines prestations de solidarité "non contributives" telles que l'allocation aux adultes handicapés (AAH versée par les CAF) et les allocations du FNS (Fonds National de Solidarité), soit encore réservé aux nationaux. Cette discrimination contraire au principe d'égalité va être définitivement supprimée dans les prochains mois (1).

Sous cette réserve, les étrangers en situation régulière peuvent prétendre auprès de la CAF aux mêmes prestations familiales et sociales que les ressortissants

français. Cela signifie que le principe d'égalité est logé depuis l'origine au cœur même de l'activité des Caisses, celle qui consiste à établir des droits. Il est donc assez logique qu'une problématique spécifique de l'accueil des étrangers dans les CAF (exception faite du problème de la langue) ait tardé à émerger. En effet, c'est la dynamique de l'égalité des droits, telle qu'elle est appliquée par les Caisses et leurs agents, qui a pour l'essentiel tenu lieu de politique d'accueil des étrangers. Deux composantes de cette dynamique doivent ici être soulignées :

a) tout d'abord, la régularité du séjour qui justifie l'égalité des droits renvoie à la possession d'un des titres de séjour figurant sur une liste fixée par décret. Ce mécanisme de preuve fondé exclusivement sur la

détention d'une pièce justificative et non sur l'appréciation d'une situation de fait (telle que par exemple, dans le domaine des droits sociaux, la notion de vie maritale) est d'une grande simplicité de mise en œuvre et supprime quasiment toute marge d'appréciation aux Caisses. De ce fait, le processus de "disqualification" de la valeur des règles de droit applicables aux étrangers, source d'arbitraire administratif et de "pouvoir des guichets" qu'a pu analyser D. Lochak (cf. son livre "Etrangers, de quel droit ?" PUF 1986) ne semble pas observable dans les CAF.



b) ensuite, l'intervention de la CAF se situe en aval de l'appréciation de la régularité de l'entrée et du séjour des étrangers, c'est-à-dire au moment où l'intégration par l'accès aux droits, en particulier sociaux, devient l'objectif prioritaire des dispositifs publics. La question de l'accueil des étrangers est alors facilement "intégrée" à la culture professionnelle des techniciens chargés du service des prestations, celle de l'accès des usagers à leurs droits.

On peut soutenir que ce mode de gestion de l'égalité des droits concourt fortement à ce que l'absence de nationalité française ne soit vécue que comme un élément mineur et somme toute "banal" de la situation de l'allocataire telle qu'elle est appréciée par la CAF pour la détermination de ses droits. Elle ne justifie donc pas à elle seule, dans la majorité des cas, des conditions d'accueil autres que celles faites à l'ensemble des usagers. Le besoin d'un accueil spécifique des étrangers n'est pas identifié. Il nous semble d'ailleurs significatif que le récent film de Y. Benguigui, "Mémoires d'immigrés", ne dise quasiment rien de l'accueil dans les organismes tels que les CAF. Cette dimension de la présence maghrébine en France n'appelle aucun commentaire, faute peut-être, comme on le soutient ici, de véritablement faire "problème".

Des initiatives locales qui prennent en compte les besoins spécifiques des usagers

Organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public, les CAF tirent de ce statut une réelle autonomie de décision quant à leur mode de fonctionnement et d'organisation. En outre, leur Conseil d'Administration est composé en majorité de représentants syndicaux et patronaux qui se montrent généralement très sensibles aux conditions d'accueil des usagers et à la qualité du service rendu.

Ce cadre d'action a donc favorisé le développement d'initiatives locales prises par les Caisses pour s'adapter aux besoins exprimés par un public socialement fragilisé, qui trouve dans les prestations versées par la CAF une grande partie de ses moyens d'existence, voire parfois de simple survie. La précarisation des allocataires et l'afflux aux guichets des CAF de situations de détresse ou d'urgence sociale ont transformé les pratiques d'accueil dans le sens d'une meilleure prise en compte, au-delà du traitement des droits sur le plan administratif, des besoins de service (au sens propre du terme) spécifiques de certains allocataires.

Ainsi, tirant les enseignements de la configuration géographique et socio-démographique de leur circonscription, les CAF cherchent de plus en plus à territorialiser leur action. Cette orientation dictée par le souci de la proximité avec le public recouvre un large éventail de réalisations :

- mise en place de simples permanences administratives itinérantes dans les principales communes du département,
- création, le plus souvent autour des centres sociaux et en partenariat avec d'autres services publics de proximité sédentaires, dépassant la seule fonction d'accueil administratif, dans les "quartiers" où la population allocataire est concentrée,
- territorialisation complète de la gestion des droits à travers l'installation de véritables antennes décentralisées.

Le choix de tel ou tel niveau de territorialisation dépendra beaucoup du contexte social local. Pour s'en tenir à Grenoble, le fait que le siège de la CAF soit situé à proximité des quartiers à forte densité de population allocataire (Villeneuve, etc.) et commode d'accès pour une majorité d'entre eux (concentration de la population allocataire dans l'agglomération grenobloise) ne rend pas prioritaire le développement de ce type de service. En revanche, la situation est très différente dans un département comme celui des Bouches du Rhône par exemple.

Il est clair que dans les zones urbaines où la population d'origine étrangère est importante, la territorialisation de l'action des CAF participe pleinement — et souvent explicitement — d'une politique spécifique destinée à améliorer l'accueil des étrangers et leurs capacités d'accéder aux services proposés par la Caisse.

Les CAF veillent également à améliorer l'accès aux droits qu'elles gèrent à travers différentes actions de facilitation des démarches administratives. Il s'agit alors, au-delà d'un accueil "passif", d'aller plus avant vers les personnes et, véritablement, d'accompagner les allocataires qui le nécessitent dans les démarches qui leur permettront de bénéficier de tous leurs droits, y compris d'ailleurs auprès d'autres organismes que la CAF.

L'organisation de l'Accueil de la CAF de Grenoble a été entièrement revue il y a quelques années dans cet esprit :

- mise en place d'une orientation systématique du public à l'entrée afin d'identifier clairement les demandes qui justifient une attention particulière et un entretien personnalisé,

- formation spécifique (2) des agents d'accueil à la relation avec les publics en difficulté afin de les mettre en mesure de mieux appréhender leurs attentes à l'égard des services publics, les réactions qu'elles peuvent induire et la façon d'y répondre. Cette formation s'est appuyée sur un décryptage des représentations de ce public partagées par les agents d'accueil, la distinction français/étrangers ayant place parmi ces représentations.

- mise en place d'un kiosque de conseillères en économie sociale et familiale capables de renseigner et de conseiller les usagers sur les aspects de leurs difficultés économiques ou sociales (logement, endettement, consommation, etc.), qui "entourent" les prestations versées par la CAF et requièrent un autre accompagnement,

- recours au dispositif des emplois-jeunes pour développer une fonction d'écrivain public reconnue comme telle au sein du hall d'accueil.

Cette organisation ne s'adresse pas spécifiquement aux populations étrangères. En revanche, celles-ci peuvent y trouver, au même titre que les autres allocataires qui rencontrent des difficultés dans l'établissement de leurs droits, l'écoute, l'appui et le soutien nécessaires. En ce sens, une place est faite aux étrangers au sein d'un accueil qui reste généraliste et se refuse autant que possible à "segmenter" ses publics.

Le ligne directrice de cette gestion de l'Accueil est bien résumée par un praticien de la Politique de la Ville : "Il faut investir massivement dans l'accueil des personnes en difficulté, non pas en créant un service public bis pour les pauvres ou les étrangers, mais plutôt en qualifiant et soutenant ceux qui dans les services publics divers reçoivent les personnes en grande difficulté avec leur souffrance" (3)

La mauvaise maîtrise de la langue française peut être parfois un obstacle important au bon accomplissement des démarches nécessaires à l'ouverture des droits (large utilisation de l'écrit). En outre, la langue est certainement, du point de vue d'un organisme dont l'essentiel de l'activité revêt un fort caractère administratif, l'élément qui singularise le plus les allocataires d'origine étrangère. C'est donc sur le terrain de la

langue que la prise en compte des besoins spécifiques des étrangers lors de leur accueil au sein du service public a été le plus explicite dans les CAF. En témoignent par exemple pour la CAF de Grenoble :

- le recours depuis plusieurs années aux services d'un interprète turc (permanence chaque semaine dans le hall d'accueil),
- le projet de réaliser une traduction dans les principales langues étrangères utilisées par les allocataires de la CAF de sa revue annuelle d'information CAF News.

Là encore, l'ampleur de ce type d'initiatives est fonction de l'importance de la présence des populations étrangères parmi le public allocataire de telle ou telle CAF. En ce sens, la singularisation de l'accueil des étrangers reste étroitement conditionnée par les nécessités concrètes de l'accès des usagers de la CAF à leurs droits. Elle traduit une capacité d'adaptation des organismes aux besoins de leurs publics respectifs, mais n'exprime pas un choix de principe.

Dans une étude conduite en 1995, l'ADRI (4) a dressé un état des lieux de l'accueil des populations étrangères dans les services publics. L'attitude des CAF y est évoquée dans des termes qui, à l'éclairage des réflexions précédentes, rendent très mal compte des initiatives développées depuis quelques années dans ce secteur de la protection sociale : "Les organismes sociaux sont peu ou pas mobilisés sur ces questions. La question de l'accueil y est à peine effleurée. Les étrangers ne font pas l'objet d'une réflexion et d'un ajustement des modes d'intervention" (étude ADRI, p. 34).

Il nous semble plus juste de conclure que si le principe de l'égalité de traitement reste la règle de conduite, affichée et "revendiquée" comme telle, il se double au quotidien d'une très réelle capacité "d'ajustement des modes d'intervention", pensée effectivement dans les termes d'un simple ajustement. ■

(1) Texte de loi en préparation à la suite de la publication du rapport de P. Weil.

(2) Formation mise au point et conduite avec l'appui méthodologique de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE). On trouvera une présentation de cette action de formation dans le rapport d'activité de la MRIE 1997.

(3) M. Prost, SGAR Rhône-Alpes, in Cahiers du CRDSU, Décembre 97, p.11.

(4) Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, Paris